

Los retos del reconocimiento de la condición de refugiado en la India

Roshni Shanker y Hamsa Vijayaraghavan

La India ha expresado en repetidas ocasiones su constante compromiso con la protección de los refugiados y, sin embargo, su sistema dual de reconocimiento de dicha condición presenta un complejo panorama por lo que respecta a la protección.

En un sistema dual tan poco habitual como es el de la India, la determinación de la condición de refugiado (DCR) se divide entre el Gobierno y ACNUR. Los solicitantes de asilo que llegan de países no limítrofes, además de Myanmar, deben dirigirse a ACNUR para solicitar la determinación de su condición de refugiados y la documentación. En la India, ACNUR asume la tarea de la DCR conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (de la que este país no es signatario) y según sus propias directrices internas, y comparte con el Ministerio del Interior el listado de solicitantes de asilo y refugiados a los que ha otorgado el reconocimiento. Pero el hecho de que a ACNUR no se le permita establecer oficinas de empadronamiento, deja en manos de los solicitantes de asilo que van llegando la responsabilidad de informarse sobre el proceso y les hace tener que viajar hasta Nueva Delhi —donde se encuentra la única oficina de ACNUR de la India que realiza labores de DCR y proporciona servicios de protección— para presentar su solicitud.

A las personas procedentes de los países vecinos de Asia meridional, con los que el Estado mantiene unas relaciones delicadas, se les pide que se dirijan directamente al Ministerio del Interior. Ni el procedimiento para hacerlo ni los criterios de decisión adoptados por el Ministerio del Interior en esos casos están a disposición del público general. Antaño, a los refugiados que llegaban en grandes oleadas, como es el caso de los tibetanos y los esrilanqueses (desde 1955 y 1984, respectivamente), el Gobierno les ofrecía protección temporal en campamentos y asentamientos, y la India ha sido elogiada a nivel internacional por el trato que daba a esos refugiados. Pero, en el caso de otras llegadas más recientes, no existen unas directrices políticas claras del Gobierno, excepto esporádicas directivas internas para los funcionarios del Ministerio del Interior.

El marco legislativo

A falta de un marco jurídico definido, la protección de los refugiados en la India se basa

tradicionalmente en unas políticas ejecutivas arbitrarias, una legislación complementaria y en sentencias judiciales. Hasta hace muy poco, la única legislación pertinente respecto a la migración internacional consistía en la Ley de Extranjería de 1946 y la Ley de Pasaportes de 1967, que rigen la entrada, la estancia y la salida de los extranjeros (definidos como no ciudadanos). Desgraciadamente, esas leyes otorgan amplias facultades para detener y deportar extranjeros por su entrada y estancia ilegales, y no conceden un trato diferencial a los refugiados, lo que les deja también vulnerables ante la detención y la deportación.

En ausencia de una legislación específica, los tribunales indios han permitido, en ciertos casos, a los detenidos que poseían una solicitud de asilo *prima facie* que se dirigieran a ACNUR para solicitar la DCR. Pero esto es la excepción más que la regla, y esas intervenciones no se rigen por ningún criterio establecido, sino que tratan cada caso de manera individual. Además, este proceso se complica aún más cuando el solicitante procede de uno de los países en los que las solicitudes de asilo se rigen por el mandato del Gobierno indio, ya que ACNUR no dispone de facultades para decidir sobre esas peticiones. Por tanto, es más probable que los solicitantes de asilo de este grupo de países permanezcan detenidos dada la falta de vías para que puedan presentar una solicitud de asilo.

A los que son reconocidos como refugiados por ACNUR se les expide un carné de identidad, pero estos documentos carecen del reconocimiento generalizado de las autoridades estatales (al contrario de lo que ocurre con la documentación ampliamente reconocida que el Gobierno expide a los refugiados que están bajo su mandato). Por tanto, el hecho de que ACNUR les otorgue la condición de refugiados no les proporciona la suficiente protección porque la falta de reconocimiento de su documentación implica que no siempre podrán acceder a la atención sanitaria, a la educación o a otros derechos básicos. Debido a la falta generalizada de conocimiento de qué es ACNUR o cuál

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

es su función en la India, las autoridades suelen seguir considerando como residentes ilegales a las personas que disponen de documentación expedida por esta organización.

Cabe destacar que los tribunales indios han intervenido, a lo largo de los años, y han reconocido a los refugiados como una clase distinta de los “extranjeros”, y les han concedido la protección constitucional básica. Por ejemplo, en un caso de referencia, el Tribunal Supremo de la India otorgó el derecho a la vida y a la igualdad a los refugiados, aunque hasta un límite¹. Los tribunales también han dado instrucciones a las autoridades migratorias para que se adhieran a los principios de las garantías procesales en los casos de deportación y han solicitado la intervención de ACNUR para que lleve a cabo la DCR y decida sobre la solicitud de asilo del detenido². Además, al acogerse a leyes complementarias como la Ley sobre el Derecho a la Educación, que permite que todos los menores (con independencia de su condición jurídica) se matriculen en escuelas públicas, se permite a los refugiados el acceso a derechos socioeconómicos esenciales³. Pero la mayoría de las sentencias judiciales de este tipo proceden de tribunales de rango inferior y no tienen el mismo valor que un precedente establecido por un fallo del Tribunal Supremo. Además, la mayoría de ellas son específicas para cada caso y no pueden aplicarse como principio general. Una ley sobre la gestión de los refugiados tendría más alcance que una sentencia judicial al otorgar una gran protección jurídica a los refugiados, en especial a los más vulnerables⁴.

La India y el Pacto Mundial sobre los Refugiados

La aceptación sin muchas reservas por parte de la India del Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) de 2018 fue, en este contexto, un compromiso muy bien recibido. Aunque no sea un instrumento legalmente vinculante (lo que, por supuesto, puede haber influido bastante en que fuera aceptado por muchos países, entre ellos la India), el GCR ofrece una especie de “lista de deseos” para la protección de los refugiados, ante la cual se puede pedir cuentas a los

Gobiernos. Aunque no contiene ninguna disposición específica para la DCR, el GCR menciona explícitamente la necesidad de disponer de mecanismos para identificar e inscribir en un registro a los refugiados y para llevar a cabo una determinación justa y efectiva de las solicitudes de asilo individuales. Más



Menores refugiados procedentes de Myanmar aprenden inglés e hindi en el centro de día de ACNUR, Nueva Delhi, India. ¿Por qué tienes los ojos pixelados? Ver la política de fotos del FMR www.fmreview.org/es/politica-fotografias.

concretamente, hizo que ACNUR estableciera un Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo para proporcionar conocimientos técnicos a los Estados que lo solicitasen, con el fin de ayudar a su sistema de asilo a alcanzar la equidad, la eficiencia, la adaptabilidad y la integridad. Esta es una clara manifestación de la postura de ACNUR (que se repite a menudo) de que la DCR forma parte del ejercicio del poder soberano del Estado y de que el objetivo de ACNUR es facilitar sistemas nacionales de determinación del asilo siempre que sea posible.

Sin embargo, hasta ahora y que se sepa, el Gobierno de la India no ha manifestado ninguna intención de asumir las labores de DCR que actualmente desempeña ACNUR, y permite que sea esta organización quien lleve a cabo sus procesos con arreglo a los términos del memorándum de entendimiento entre ambas partes. De hecho, dado el descuido general de las cuestiones relativas a los refugiados a

nivel político y entre el público en general, la Orden de Expulsión emitida en agosto de 2017 que pedía la deportación masiva de todos los rohinyá que hubieran en la India llegó sin previo aviso⁵. No se mencionaba su acceso, como personas procedentes de Myanmar, a la condición de refugiados otorgada por ACNUR, ni se hacía distinción entre los refugiados que ya habían sido reconocidos y aquellos a los que ACNUR todavía no había expedido la documentación. También demostró que el Gobierno indio otorga poco valor jurídico a la condición de refugiado concedida por ACNUR.

Las cuestiones que atañen a los refugiados saltaron al discurso público a raíz de las enmiendas que se hicieron en diciembre de 2019 a las leyes de ciudadanía de la India que desencadenaron protestas ciudadanas en todo el país⁶. La nueva ley permite a los colectivos religiosos minoritarios, excepto a los musulmanes procedentes de Afganistán, Bangladés y Pakistán, solicitar la ciudadanía, lo que afecta tanto al mandato sobre los refugiados del Gobierno como al de ACNUR. Resulta irónico que esta sea la primera legislación de la India que pretende otorgar protección a los refugiados. Sin embargo, las enmiendas tampoco aclararon los criterios para la concesión de la condición de refugiado y, como consecuencia, la gestión del asilo y los procesos de DCR siguen siendo muy ambiguos.

Hasta qué punto el Gobierno erosiona la legitimidad del proceso de DCR bajo el mandato de ACNUR también se puede ver en el deterioro general de las condiciones de protección. Mientras que antes los refugiados amparados por el mandato de ACNUR podían encontrar empleo en el vasto panorama de actividades económicas no estructuradas de la India, en los últimos años, esto se ha hecho cada vez más difícil debido a las restricciones impuestas por el Gobierno a la contratación de personas sin documentación. Incluso actividades económicas simples como alquilar una vivienda o comprar una tarjeta SIM se han vuelto prácticamente imposibles. Aunque, en 2012, el Gobierno permitió a los refugiados bajo el mandato de ACNUR solicitar un visado de categoría especial llamado “Visado de Largo Plazo”⁷ que permite acceder a la educación superior y trabajar en el sector privado, su expedición es arbitraria y está fuertemente restringida, y no ha habido ninguna medida por parte del Gobierno para permitir que los refugiados puedan acceder a otras formas de documentación que simplifiquen su día a día.

Estos acontecimientos han tenido lugar durante los últimos tres años aproximadamente y han coincidido con que, según nuestra experiencia y análisis de las tendencias de la DCR, la oficina de ACNUR en Nueva Delhi haya adoptado un enfoque más cauteloso a la hora de llevar a cabo la DCR, cuyas tasas de reconocimiento han disminuido de forma constante y con una prolongación de los plazos de tramitación de los casos sin que se haya producido un aumento proporcional de las llegadas de refugiados.

Con este telón de fondo, la pandemia de la COVID-19 ha dejado la DCR en la India en punto muerto. Como las infecciones aumentan a un ritmo alarmante mientras redactamos este artículo, actualmente parece poco probable que se vayan a reanudar las actividades de inscripción y DCR a niveles pre-pandémicos en un futuro próximo. Esto dejará a muchos refugiados sin acceso siquiera a la protección básica contra las detenciones y la deportación que ofrece la documentación expedida por ACNUR. Mientras tanto, la verdadera necesidad es la de realizar una labor de ejercer presión tanto a nivel nacional como internacional con el Gobierno de la India para garantizar que cumpla con sus compromisos con el GCR y con sus obligaciones humanitarias.

Roshni Shanker *roshni@aratrust.in*

Fundadora y directora ejecutiva

Hamsa Vijayaraghavan *hamsa@aratrust.in*

Directora jurídica

Proyecto “Migration and Asylum Project” (M.A.P), Nueva Delhi, India

www.migrationandasylumproject.org

1. *National Human Rights Commission v State of Arunachal Pradesh and Anr*, 9 de enero de 1996, 1996 SCC (1) 742

2. *Ktaer Abbas Habib Al Qutaifi and Ors v Union Of India (Uoi) and Ors*, 12 de octubre de 1998

3. *Gulsher v Govt of NCT of Delhi and Anr*, 17 de octubre de 2019 W.P.(C) 10833/2019 & CM No.44817/2019

4. El proyecto M.A.P. ha participado estrechamente en la única proposición de ley que se va a presentar, *La proposición de ley sobre el Asilo*, 2015. Pero, como la presenta un parlamentario miembro del partido de la oposición, es poco probable que se adopte. <http://164.100.47.4/billtexts/lbills/lbills/asintroduced/3088LS.pdf>

5. Ministerio del Interior, Gobierno de la India “Identification of illegal migrants and monitoring thereof – regarding”, 8 de agosto de 2017 bit.ly/Gov-India-illegal-migrants-2017. Todavía hay un litigio pendiente contra esta orden ante el Tribunal Supremo.

6. Ministerio de Derecho y Justicia (2019) “The Citizenship (Amendment) Act, 2019” <http://egazette.nic.in/WriteReadData/2019/214646.pdf>

7. Ministerio del Interior (2017) “Long Term Visa Policy & 2011 Standard Operating Procedure” https://mha.gov.in/PDF_Other/AnnexVI_01022018.pdf